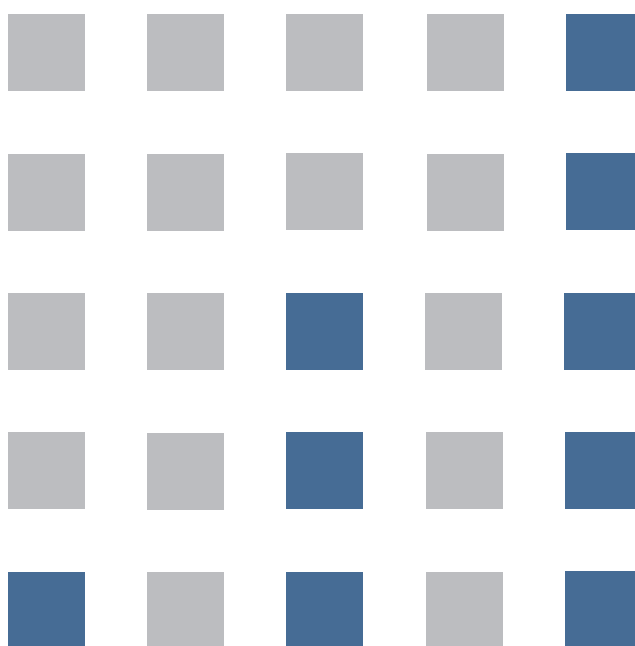


SCENARI DI CRESCITA IN PRESENZA DI UNA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA



ROMA - 3 NOVEMBRE 2015



CASARTIGIANI



Confederazione Nazionale
dell'Artigianato e della Piccola
e Media Impresa


Confartigianato
Imprese



CONFCOMMERIO
IMPRESE PER L'ITALIA



SCENARI DI CRESCITA IN PRESENZA DI UNA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

Roma, 3 novembre 2015



CASARTIGIANI



Confederazione Nazionale
dell'Artigianato e della Piccola
e Media Impresa


Confartigianato
Imprese


CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA


CONFESERCENTI

INDICE

Sommario e conclusioni

1. I dati di riferimento

1.1 Il confronto internazionale

1.2 La quantificazione degli oneri amministrativi

1.3 La valutazione delle imprese

1.4 I casi concreti

A. Dove la semplificazione non è ancora arrivata

B. Se la semplificazione non conviene alle imprese

C. Complicazioni in aumento

2. Meno burocrazia, più crescita

2.1 L'impostazione della simulazione

2.2 I risultati della simulazione

Scenari di crescita in presenza di una semplificazione amministrativa

Sommario e conclusioni

Superano i 30 miliardi i costi che le PMI italiane sopportano ogni anno a causa dell'eccesso di adempimenti burocratici. Un peso equivalente al 2% del Pil, che costituisce un evidente freno al processo di sviluppo. Oltre il 25% di questi costi potrebbe essere eliminato attraverso procedure più semplici, che in quasi due casi su tre dovrebbero riguardare le materie del lavoro e del fisco. Questo insieme di dati, ufficialmente quantificato dal governo, costituisce la base per un vasto piano di sburocratizzazione che, a regime, dovrebbe riportare nelle disponibilità delle PMI quasi 10 miliardi. Con risultati che, fino a oggi, non sempre appaiono soddisfacenti: non tanto per le lentezze di attuazione, che ci sono ma che possono in parte essere considerate fisiologiche a qualsiasi processo di riforma, quanto per direzioni di intervento non sempre coerenti con l'obiettivo della semplificazione. Tanto che resta forte, fra le imprese, la percezione di aver subito un sensibile aumento degli oneri amministrativi proprio nel corso della grande recessione dell'economia italiana. Quasi il 60% delle PMI condivide questa percezione, che viene quantificata in un aumento delle giornate uomo dedicate ad adempimenti burocratici arrivato a toccare il 35% e in un incremento dei costi per le connesse consulenze esterne di quasi il 15%. Ed è ben chiaro, nella valutazione delle imprese, come la flessione dei fatturati abbia certo contribuito ad acuire il problema degli oneri amministrativi, ma come questi ultimi siano effettivamente aumentati a causa del varo di norme più complicate e sempre troppo numerose.

Il tema della semplificazione ha oggi recuperato un posto di rilievo nell'agenda di politica economica, senza, tuttavia, che le imprese ne percepiscano ancora un effettivo beneficio. Anche perché vi sono campi dove il processo di riforma non sembra essere arrivato, con dichiarazioni fiscali che continuano a contare un numero eccessivo di pagine; moduli per i pagamenti IRPEF che richiedono informative senza poi mettere a disposizione lo spazio per fornirle; software di compilazione già complessi in origine e che ogni anno stratificano nuove procedure che inseguono un'incessante innovazione normativa; regole per la sicurezza del lavoro e l'infortunistica che accolgono indubbe necessità di tutela sociale ma, all'atto pratico, si rivelano di impervia applicazione; provvedimenti, infine, che si prefiggono di ridurre gli adempimenti amministrativi, bilanciandone però l'effetto con un aggravio dei costi monetari.

Esce, da tutto ciò, l'immagine di un apparato pubblico che, in anni particolarmente critici per le PMI, avrebbe trovato molte difficoltà a dare seguito alle promesse di alleggerimento degli oneri burocratici e amministrativi. Quali vantaggi deriverebbero allora al sistema economico se i programmi di semplificazione trovassero una più concreta attuazione? Le simulazioni condotte con il modello econometrico del CER forniscono importanti indicazioni al riguardo, identificando quali

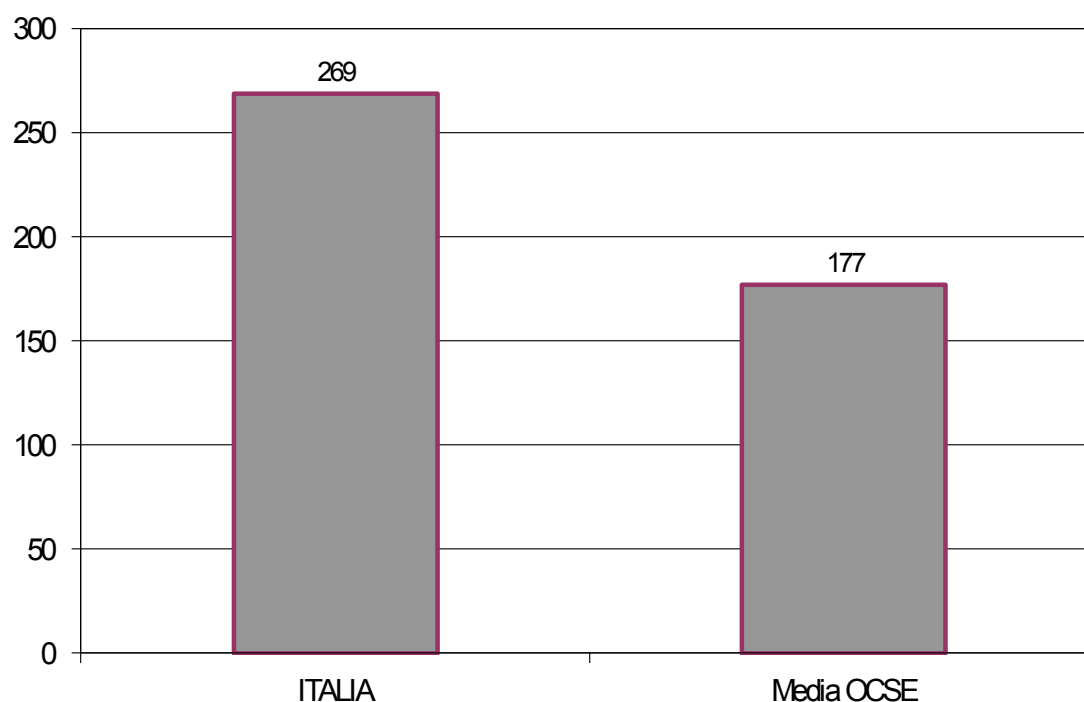
canali di trasmissione le misure di riforma dovrebbero proporsi di attivare. Le quantificazioni offerte nel Rapporto mostrano come, nell'arco di soli quattro anni dall'attuazione del processo di semplificazione amministrativa, sarebbe possibile conseguire un aumento del rapporto fra investimenti e Pil pari a 0,4 punti percentuali, a cui si assocerebbe un calo di mezzo punto del tasso di disoccupazione. In termini di crescita economica, nel periodo si registrerebbe un incremento aggiuntivo di Pil pari a un intero punto percentuale. Tali effetti sono, per circa la metà, di natura permanente, traducendosi in uno strutturale innalzamento della produttività di sistema dell'economia italiana. È proprio quest'ultimo il punto di maggior rilievo evidenziato dall'esercizio di simulazione. Oltre a determinare un forte impulso congiunturale, un intervento mirato a ridurre i troppi oneri burocratici delle imprese favorirebbe, infatti, un permanente aumento della competitività del nostro paese, consentendoci di risalire posizioni in classifiche internazionali che da troppo tempo ci vedono sfavoriti.

1. I dati di riferimento

Il confronto internazionale

Cittadini e imprese di ogni paese si confrontano quotidianamente con adempimenti burocratici e procedure amministrative di cui farebbero volentieri a meno. Il peso degli obblighi burocratici è però in Italia di gran lunga superiore a quello riscontrabile in molte altre economie. Due dati, fra i tanti, possono essere utilizzati per esemplificare, nel confronto internazionale, le condizioni di appesantimento amministrativo che penalizzano il nostro paese. Il primo riguarda le complicazioni legate al pagamento delle imposte, che richiede in Italia 269 ore annue, contro le 177 necessarie nella media delle nazioni Ocse: una differenza di oltre il 52%, tutta a sfavore delle nostre imprese (grafico 1).

Grafico 1. Ore annue necessarie per adempiere agli obblighi fiscali

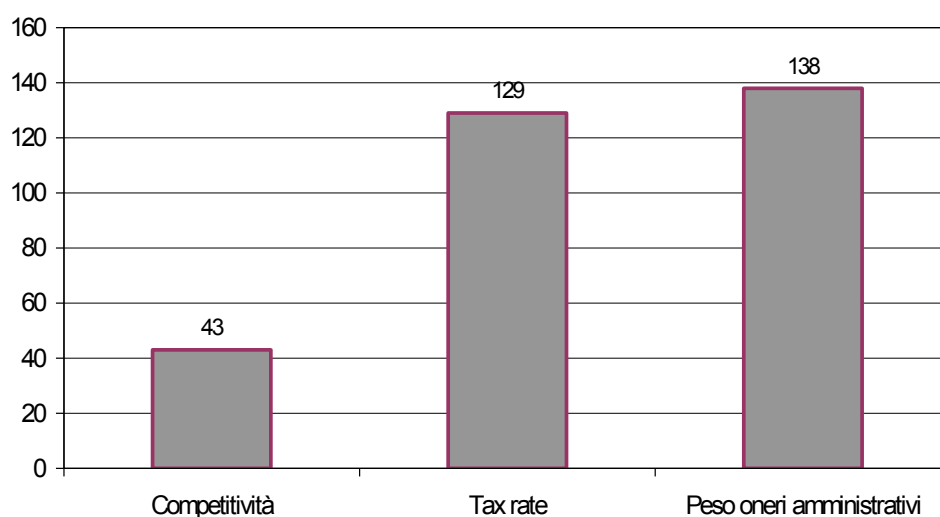


Fonte: World Bank, Doing Business 2015.

Il secondo dato è riferito alle determinanti della competitività, così come considerate nella graduatoria del World Economic Forum. Come si illustra nel grafico 2, in questa graduatoria l'Italia si classifica al 43° posto su 140 paesi, ossia in una fascia che possiamo dire centrale. Una posizione non proprio onorevole per la settima economia mondiale, ma comunque tale da marcare le differenze almeno con la maggior parte dei paesi in via di sviluppo. La classifica peggiora visibilmente quando si considerano alcuni aspetti specifici, come la dimensione della pressione fiscale (il Tax rate) e il peso degli oneri amministrativi. Rispetto a questi elementi, l'Italia viene

posizionata dal WEF al 129° e al 138° posto, cioè nella coda della classifica, laddove un paese avanzato come il nostro non dovrebbe mai stare. A tal riguardo, va sottolineato che i limiti del modello italiano evidenziati dalle graduatorie internazionali sono sia di natura quantitativa (quante imposte si pagano), sia di tipo qualitativo (quanto faticoso e costoso è adempiere agli obblighi fiscali). Un aspetto che, più in generale, conferma come l'Italia potrebbe migliorare il proprio posizionamento internazionale anche a parità di impegno del bilancio pubblico, se solo la burocrazia fosse più snella, con meno procedure da espletare, e più efficiente, con una riduzione dei giorni-ore necessari per ottenere un servizio o assolvere a un obbligo. In altre parole, una politica di semplificazione burocratica si rivelerebbe quanto mai utile per sostenere, nel pieno rispetto dei vincoli di finanza pubblica, un incremento di competitività del nostro paese. Un tema che sarà ampiamente esplorato, con apposite simulazioni quantitative, nella seconda parte del lavoro.

Grafico 2. Posizionamento dell'Italia nella graduatoria internazionale del World Economic Forum



Fonte: World Economic Forum 2015

La quantificazione degli oneri amministrativi

Dove si annida, nel dettaglio, l'eccesso di oneri burocratici? A questa domanda è possibile rispondere utilizzando, innanzitutto, una fonte ufficiale, costituita dalle analisi svolte dal Dipartimento della Funzione Pubblica¹. Secondo le quantificazioni governative, i costi sopportati dalle sole PMI per adempiere annualmente a un eccesso di obblighi amministrativi ammontano a 31 miliardi di euro, ossia al 2% del Pil (tavola 1). Una cifra di assoluta rilevanza che si forma all'interno di nove aree sensibili, fra le quali, nella valutazione data dalle stesse imprese, prevale

¹ Dipartimento per la Funzione Pubblica, Ufficio per la semplificazione amministrativa, Semplificazione

quella relativa al lavoro e alla sicurezza (quasi 15 miliardi), mentre l'eccesso di oneri associati alla complicazione fiscali è misurato in circa 3 miliardi.

Tavola 1 Quantificazione per aree degli oneri amministrativi in eccesso a carico delle PMI italiane e dei risparmi ottenibili

Area	Oneri amministrativi		Risparmi ottenibili	
	mld.	% del totale	mld.	%
Lavoro e previdenza	9,9	32,1	4,8	48,1
Sicurezza sul lavoro	4,6	14,8	-	0,0
Edilizia	4,4	14,3	0,2	5,4
Ambiente	3,4	11,0	1,0	28,4
Fisco	2,8	8,9	0,5	16,7
Privacy	2,6	8,4	0,9	35,5
Prevenzione incendi	1,4	4,6	0,7	46,1
Appalti	1,2	3,9	0,3	24,8
Paesaggio e beni culturali	0,6	2,0	0,2	27,4
TOTALE	31,0	100,0	8,5	27,4

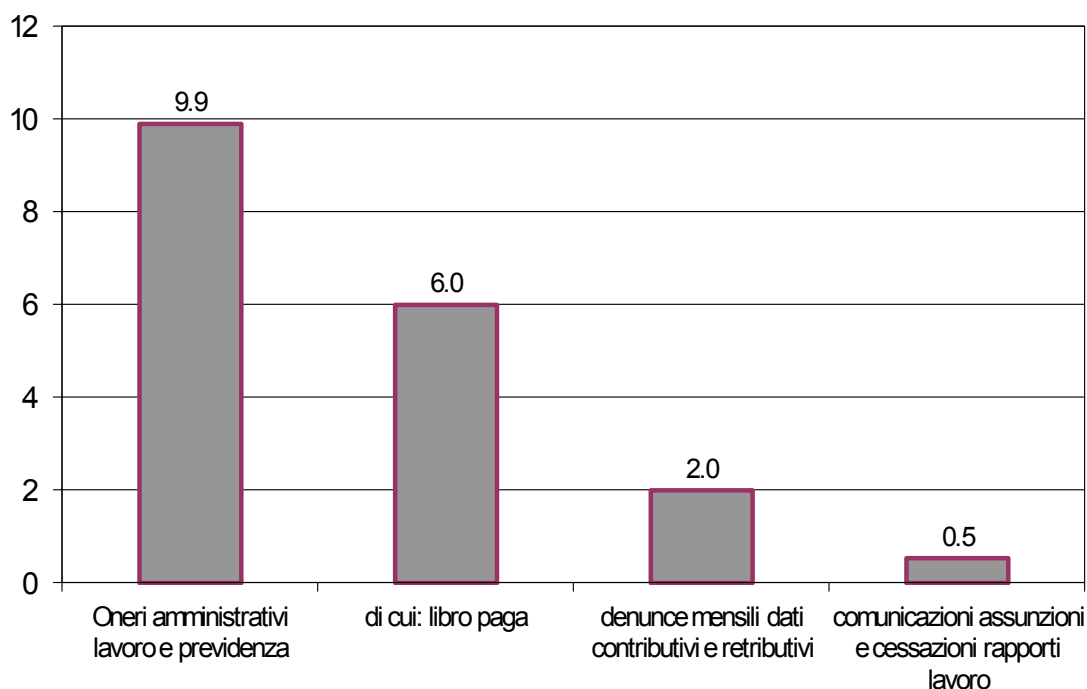
Fonte: Dipartimento della Funzione Pubblica

La tavola 1 riporta anche la quantificazione dei risparmi realizzabili, sempre secondo la fonte governativa, all'interno delle singole aree a seguito dell'implementazione delle misure già adottate. Nel totale, la sburocratizzazione delle procedure, porterebbe a una riduzione dei costi delle PMI di 8,5 miliardi, pari a oltre un quarto degli oneri complessivi. Percentuali di risparmio molto più rilevanti sarebbero conseguibili nell'area Lavoro, in particolare nel sottogruppo "Lavoro e previdenza", dove i costi amministrativi, sempre secondo le quantificazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica, potrebbero essere addirittura ridotti di quasi il 50% in virtù degli interventi programmati in tema di istituzione del libro unico sul lavoro, di acquisizione d'ufficio del DURC, di unificazione delle denunce mensili dei dati contributivi e retributivi, di informatizzazione delle comunicazioni obbligatorie su avvio e cessazioni dei rapporti di lavoro. Con riferimento al fisco, si stima possibile un contenimento di costi per 500 milioni, equivalenti a quasi il 17% del totale di eccesso di oneri totali riferibili a quest'area e per lo più riferibili a una semplificazione degli adempimenti IVA. Il Dipartimento della Funzione Pubblica non giunge, di contro, a fornire una stima dei risparmi associabili al tema della "Sicurezza sul lavoro", un campo nel quale ancora non sono state avviate misure di contenimento dei costi amministrativi, ma sul quale le imprese manifestano una particolare sensibilità. Dunque, il solo intervento di semplificazione burocratica nei campi del Lavoro del Fisco consentirebbe riduzioni di costi per oltre quasi 5,5 miliardi (il 65% del totale e lo 0,3% del Pil); una cifra equivalente all'intera manovra di abolizione della tassazione sulla prima casa contenuta nel DDL Stabilità 2016.

Per quanto riguarda le direzioni di intervento, i grafici 3 e 4 riportano una disaggregazione degli oneri relativi alle aree Lavoro e Fisco, da cui è possibile osservare che:

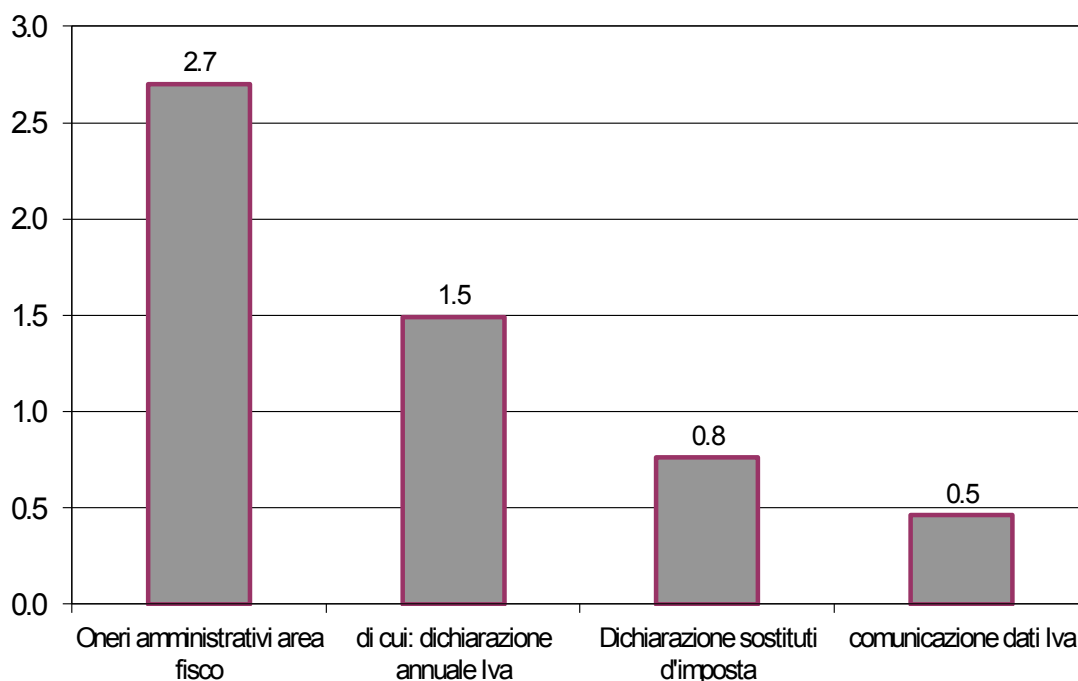
- è nella complicazioni richieste nella tenuta del libro paga che si concentra la maggior parte dell'eccesso dei costi amministrativi del lavoro, per una cifra stimata in 6 miliardi annui;
- le comunicazioni sui contributi e sulle assunzioni/cessazioni impongono alle imprese un costo non giustificato di 2,5 miliardi;
- in tema di fisco, il massimo disagio è identificato nella dichiarazione annuale Iva, che determina oneri impropri per 1,5 miliardi, mentre 1,3 miliardi sono associati agli obblighi di dichiarazione dei sostituti di imposta e di comunicazione Iva.

Grafico 3. Disaggregazione degli oneri amministrativi nell'area Lavoro e previdenza (miliardi)



Fonte: Dipartimento della Funzione Pubblica

Grafico 4. Disaggregazione degli oneri amministrativi nell'area Fisco (miliardi)



Fonte: Dipartimento della Funzione Pubblica

La valutazione delle imprese

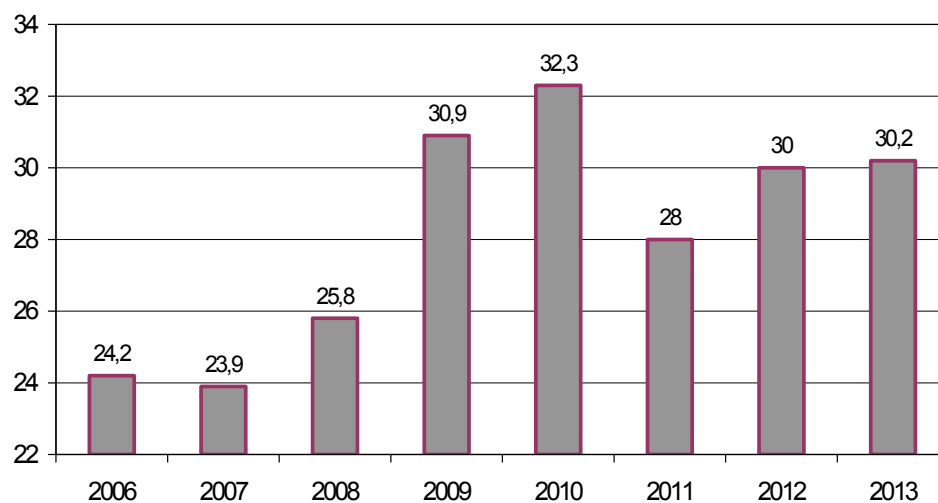
Il tema dell'eccesso di burocrazia può essere indagato, oltre che nei suoi riflessi monetari, in termini qualitativi, verificando quale sia la percezione che di esso esprime il sistema delle PMI. A questo fine, è possibile elaborare i dati forniti periodicamente dalla Fondazione Promo P.A., che raccoglie i giudizi delle imprese su una serie di argomenti relativi al costo degli adempimenti amministrativi e alla qualità dei corrispondenti servizi forniti dalla pubblica amministrazione². Questa indagine viene ripetuta negli anni e ciò consente di elaborare i dati in serie storica, verificando come nel tempo si sia modificata, secondo il giudizio diretto delle imprese, l'incidenza della burocrazia sull'attività economica.

Uno dei dati più importanti che emerge è la percezione di un aumento degli oneri burocratici maturato nel corso della grande recessione degli scorsi anni. Secondo i dati riportati nel grafico 5, le piccole imprese ritengono che le giornate uomo che è necessario dedicare ad adempimenti amministrativi siano aumentate da meno di 25 a più di 30 nel corso della recessione, con un picco di 32,3 giornate toccato nel 2010 (+35% rispetto al 2007); la situazione sarebbe solo lievemente migliorata negli anni successivi, tanto che nel 2013 il tempo dedicato agli adempimenti burocratici

² Fondazione Promo PA, "Imprese e burocrazia", F. Angeli, Milano, vari anni.

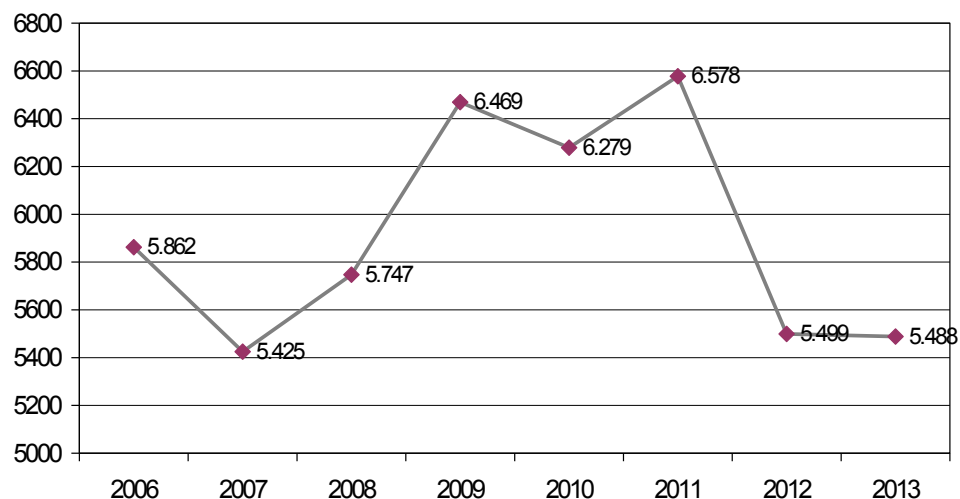
veniva ancora considerato superiore di oltre il 25% rispetto ai livelli pre-crisi. Alla richiesta di maggiori adempimenti amministrativi è corrisposto un sensibile aumento dell'esborso per l'acquisto di servizi di consulenza esterni alle imprese, che nel triennio 2009- 2011 sarebbero saliti, in media, a 6.500 euro, con un aumento di quasi il 15% rispetto al periodo pre-recessivo (grafico 6). Al contrario di quanto rilevato per gli oneri burocratici, l'aumento di costo sarebbe peraltro rientrato nel successivo biennio 2012- 2013.

Grafico 5. Giornate uomo dedicate ad adempimenti amministrativi nelle PMI



Fonte: Fondazione Promo PA.

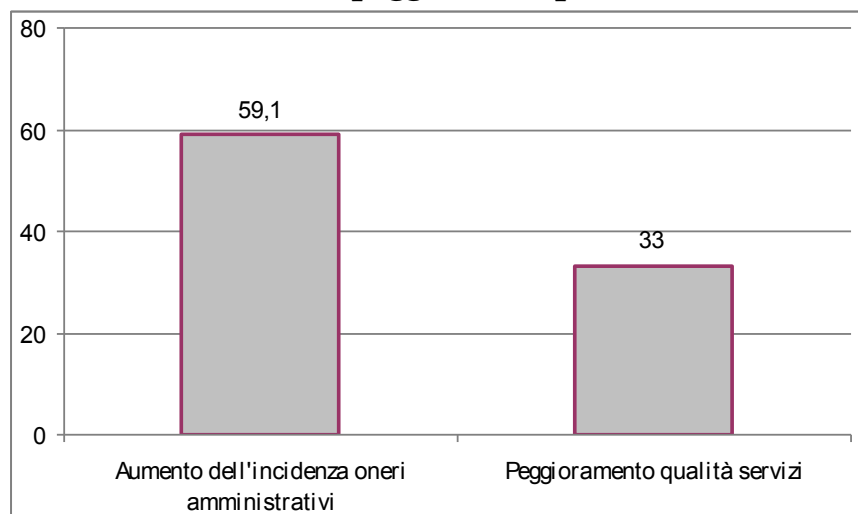
Grafico 6. Costo per servizi di consulenza esterna necessari agli adempimenti amministrativi nelle PMI



Fonte: Fondazione Promo PA.

In una valutazione più generale, è da sottolineare come la percezione di un aumento di incidenza dell'eccesso di oneri amministrativi sia molto diffusa, tanto da essere denunciata da quasi il 60% delle PMI. Contestualmente, un terzo delle imprese ritiene che sia peggiorata la qualità dei servizi resi dalla PA (grafico 7).

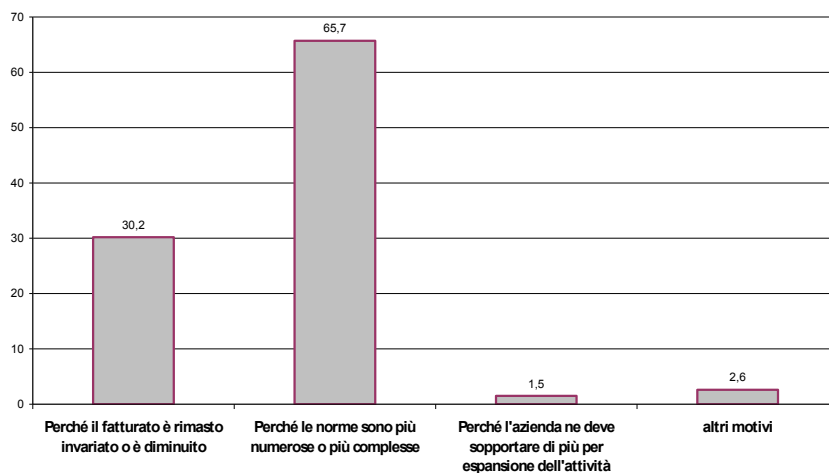
Grafico 7. Percentuale di imprese che ritiene aumentata l'incidenza degli oneri amministrativi e peggiorata a qualità dei servizi PA



Fonte: Fondazione Promo PA.

Naturalmente, se espresso nel corso di una fase di prolungata recessione, un giudizio di appesantimento burocratico può essere influenzato dalla caduta dei fatturati, che riduce la sostenibilità dei costi fissi, fra i quali rientra la gran parte degli oneri amministrativi. I risultati di cui si dispone non avvalorano però questa interpretazione, dal momento che le imprese, in oltre il 65% dei casi, attribuiscono il maggiore onere amministrativo all'introduzione di norme più numerose e complesse; il ruolo svolto dalla flessione dei fatturati viene esplicitamente riconosciuto, ma è indicato da una percentuale molto inferiore di PMI (30,2%).

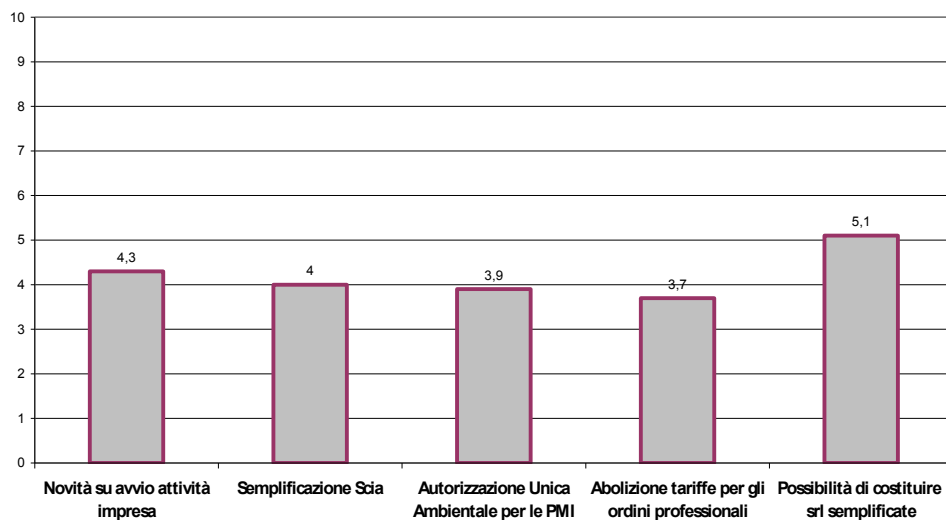
Grafico 8. Cause di aumento degli oneri burocratici (% di rispondenti)



Fonte: Fondazione Promo PA.

Nel complesso, l'immagine che esce da questi dati è, dunque, quella di un apparato amministrativo che, durante la più grave recessione mai sperimentata dall'economia italiana, si sarebbe mosso in direzione di un appesantimento dei vincoli burocratici e amministrativi, laddove sarebbe stato invece importante sostenere le imprese con una vigorosa azione di semplificazione. Soltanto recentemente l'obiettivo della semplificazione sembra essere tornato al centro dell'agenda di politica economica, in particolare per quel che riguarda il percorso attuativo delle norme di riforma (Agenda per la semplificazione 2015- 2017). A tal riguardo, le imprese sembrano riconoscere lo sforzo in atto, ma non paiono ancora pienamente convinte dell'efficacia delle misure adottate o in via di adozione. Tanto che, richieste di valutare l'efficacia di alcuni provvedimenti su una scala da 0 a 10, solo in un caso (procedure semplificate per l'apertura di una Srl) viene registrato un valore che avvicina la sufficienza (5.1). Altri provvedimenti significativi, come ad esempio la SCIA o l'Autorizzazione unica ambientale ottengono una valutazione molto meno lusinghiera (grafico 9).

Grafico 9. Valutazione dell'efficacia degli interventi di semplificazione (giudizio da 0 a 10)



Fonte: Fondazione Promo PA.

Due sono i motivi che possono spiegare questa scarsa soddisfazione da parte del mondo delle imprese. Il primo attiene al ritardo con cui il processo di semplificazione può essere percepito dagli utenti finali e, in questo caso, ci troveremmo sostanzialmente di fronte a un problema di coordinamento e di efficienza della filiera istituzionale preposta a dare attuazione alle riforme. Un argomento da non sottovalutare, ma che comunque si pone all'interno di un percorso già avviato e probabilmente bisognoso di un rafforzamento. Il secondo motivo riguarda invece un possibile mancato impatto dei provvedimenti, fatto che rivelerebbe un problema di efficacia dello schema di intervento seguito e che rimanda alla necessità di una sua profonda messa a punto. L'analisi di alcuni casi concreti permette di verificare quale motivo sia effettivamente alla base dello scetticismo manifestato dalle imprese sulle politiche di semplificazione.

I casi concreti

Il Tavolo di consultazione attivato dal Dipartimento per la funzione pubblica consente di mettere a fuoco alcuni casi concreti, di assoluta normalità, che evidenziano quanto sia pervasiva e ramificata, nell'esperienza quotidiana delle imprese, la presenza della burocrazia. Con l'intento di dare un ordine analitico all'esposizione, è utile suddividere alcuni di questi casi a seconda che possano essere considerati esemplificativi di situazioni in cui l'eccesso di burocrazia deve ancora essere affrontato, in cui il processo di riforma rischia di trasformarsi in un aggravio di costi per le imprese in cui, infine, le decisioni di governo si muovono nel senso di un ulteriore, inopportuno appesantimento degli oneri amministrativi.

A. Dove la semplificazione non è ancora arrivata

- Le imprese, per versare l'addizionale Irpef comunale, devono compilare mensilmente il modulo F24, riportando il codice comune dei propri dipendenti. Nel caso in cui i dipendenti abitino in comuni diversi, è necessario indicare i singoli codici comune di residenza. Il modulo F24 contiene però, all'uopo, solo quattro righe; dunque, ogni numero di dipendenti con residenza diversa multiplo di quattro obbliga alla compilazione di un nuovo modulo F24. Si tratta chiaramente di una disattenzione, che però complica inutilmente gli adempimenti amministrativi. D'altronde, si sa, il diavolo si nasconde nei dettagli!
- È comunemente ritenuto troppo complesso, anche da imprenditori con competenze informatiche avanzate, il sistema Intrastat, l'insieme delle procedure che garantiscono l'assolvimento del controllo fiscale degli scambi intracomunitari di beni e di servizi effettuati dagli operatori nazionali con il resto della comunità europea, nonché il controllo delle statistiche sullo scambio di beni effettuati dagli operatori nazionali con il resto della comunità europea. Può essere sottolineato, in questo caso, che se una complessità eccessiva costituisce un ovvio onere per le imprese, è l'intero processo di adempimento fiscale che perde di trasparenza, favorendo la diffusione di fenomeni involontari di mancata *compliance*.
- La dichiarazione dei sostituti di imposta consta di 18 pagine, corredate da 78 pagine di istruzioni; per la dichiarazione annuale IVA si contano 15 pagine da compilare, con 98 pagine di istruzioni. Non sorprende allora che un terzo delle imprese ritenga gli adempimenti fiscali come la principale fonte di appesantimento degli oneri burocratici;
- La normativa sulla sicurezza negli ambienti di lavoro è tanto complicata da mettere spesso gli imprenditori nell'impossibilità di assicurare un suo puntuale rispetto. Diviene necessario il ricorso a figure tecniche esterne molto costose, con funzioni di mero adempimento amministrativo, che nei fatti neanche si rivelano utili a rafforzare l'organizzazione interna dell'azienda.
- Riguardo gli infortuni sul posto di lavoro, potrebbe essere eliminata la comunicazione obbligatoria di denuncia alla Questura e/o al Comune, dato che è già prevista la comunicazione alla sede Inail competente. Basterebbe attivare la comunicazione tra apparati della P.A. per eliminare obblighi in capo alle imprese.
- Per quel che riguarda i controlli sul rispetto delle normative riguardo la sicurezza sui luoghi di lavoro, sarebbe opportuno eliminare la frammentazione degli organi di controllo. Infatti, le imprese vedono moltiplicare gli obblighi informativi poiché devono eseguire comunicazioni a più soggetti. Basterebbe il coordinamento tra i vari uffici competenti per evitare che l'impresa riceva controlli multipli per la stessa tipologia di rischio (ad esempio da parte di Asl, Ispettorato del lavoro e VV.FF.). Se si riuscisse a creare un solo responsabile con cui l'impresa debba relazionarsi, verrebbero meno molti oneri di comunicazione. - La presenza di vincoli normativi regionali disomogenei in tema di

tirocini non fa decollare l'utilizzo di tali strumenti in quanto presuppone la conoscenza, l'applicazione e la gestione di 21 normative differenti e dei connessi incentivi, onere impropriamente messo a carico delle imprese.

- Gli adempimenti fiscali risultano essere particolarmente numerosi per una piccola impresa in contabilità ordinaria. Si contano 22 adempimenti con scadenze annuali e infrannuali per un totale di 70 scadenze nel corso dell'anno solare. Per imprese di maggiori dimensioni gli adempimenti sono anche più numerosi e frequenti. Particolarmente articolata a causa del numero di adempimenti è la gestione dell'IVA, che prevede per le piccole imprese 10 adempimenti per un totale di 40 scadenze in un anno (liquidazioni periodiche, versamento annuale e acconto, versamento debito IVA, stampa registri IVA, fatturazione differita, autocertificazione versamenti IVA, comunicazione operazioni IVA con Paesi black list, comunicazione annuale dati IVA, rimborsi infrannuali, comunicazione operazioni rilevanti). Basterebbe incidere sugli adempimenti IVA, accorpendoli e riducendoli, per liberare tempo e risorse. La Legge di stabilità per il 2016 andrà ad incidere, ma solo marginalmente, sul numero di adempimenti con l'eliminazione dell'Imu agricola e dell'Imu sui macchinari.

B. Se la semplificazione non conviene alle imprese

- Il regime forfettario previsto nella Legge di Stabilità 2015 prevedeva delle concrete semplificazioni fiscali e quindi una riduzione dei connessi oneri amministrativi, a fronte della quale, però, imporrebbe un aggravio dei costi monetari. Ciò è riconosciuto dalla stessa Relazione tecnica al provvedimento, laddove si rileva come “il soggetto abbia convenienza ad aderire al nuovo regime anche a fronte di un aumento annuo di imposizione fino a 1.000 euro, ipotizzando che tale incremento impositivo venga compensato dal risparmio dei costi di adempimento degli obblighi contabili-fiscali”. Inoltre, la stessa Relazione tecnica valuta che, ad eccezione del primo anno di entrata in vigore del regime, le maggiori entrate derivanti dall'imposta sostitutiva, più che compenserebbero la perdita di gettito derivante dai tributi ordinari (IRPEF, addizionali all'IRPEF ed IRAP). In sostanza, alle imprese viene chiesto di autofinanziare il processo di semplificazione amministrativa, con un beneficio netto che alla fine risulta però nullo. Anche laddove poi un beneficio immediato è riscontrabile, ossia nella possibilità offerta di derogare alle regole ordinarie di determinazione dei contributi previdenziali, si ha come contropartita una riduzione della promessa pensionistica, con uno scambio fra reddito presente e futuro che rischia di rivelarsi svantaggioso.

C. Complicazioni in aumento

- Lo Spesometro è oggetto di cambiamenti continui. Inizialmente, gli elenchi IVA richiedevano di riportare i nominativi per fatturati superiori a 25.000 euro, poi il limite di fatturato è stato abbassato a 3.000 euro e infine eliminato del tutto, sicché è al momento necessario registrare acquisti anche per importi molto bassi, aumentando i necessari tempi

-
-
- di adempimento. Inoltre, il cambiamento continuo della normativa rende necessari aggiornamenti in corsa di software, che vengono messi a disposizione delle imprese solo in prossimità delle scadenze, limitando le capacità di programmazione delle aziende.
- Per contrastare l'evasione fiscale nel corso degli ultimi anni sono stati varati provvedimenti che hanno avuto l'effetto di incrementare gli adempimenti che prevedono trasmissioni di dati periodiche all'Agenzia delle Entrate. Tra 2008 e 2014 vi sono stati 10 nuovi adempimenti, tra cui le comunicazioni riguardanti relazioni con imprese in paesi black list, comunicazioni su contratti di leasing e noleggio, limiti alle compensazioni di crediti Iva ed imposte sui redditi per importi superiori a 15 mila euro, comunicazioni delle operazioni Iva, richiesta di autorizzazione per l'iscrizione nell'elenco di coloro che sono ammessi ad effettuare operazioni intracomunitarie. In questo caso, la necessità di contrastare l'evasione fiscale, impone nuovi obblighi alle imprese, soprattutto a quelle che non evadono.

L'evidenza aneddotica sopra richiamata non si presta, per sua natura, a una trattazione scientifica rigorosa. Attraverso di essa si ha però conferma del non pieno riscontro che trova, presso le PMI, il programma di semplificazione della macchina burocratica. Un obiettivo, quest'ultimo, che continua a essere prioritario per il rilancio della competitività della nostra economia e che, qualora conseguito, apporterebbe benefici visibili in termini di aumento dei livelli di attività. Le simulazioni di seguito condotte col modello CER forniscono una stima puntuale dei guadagni di prodotto che è possibile associare alla realizzazione di un programma di sburocratizzazione del sistema economico.

2. Meno burocrazia, più crescita

2.1 L'impostazione della simulazione

L'attuazione di un programma di riforme mirato a ridurre in misura consistente gli oneri amministrativi e le lungaggini burocratiche trasmette impulsi positivi al sistema economico attraverso diversi canali. Gli impatti che è possibile immaginare sulla base delle indicazioni della teoria economica riguardano sia il lato della domanda, sia il versante dell'offerta e acquisiscono spessore nel tempo lungo un processo di tipo cumulativo. Nel dettaglio, il processo che un'azione semplificatrice efficace è in grado di innescare si sviluppa lungo tre punti:

- una restituzione al sistema delle aziende di risorse che possono essere riutilizzate come maggiori investimenti o come maggiore remunerazione dei fattori produttivi;
- un avanzamento nell'efficienza della PA che, riducendo la richiesta di adempimenti burocratici, potrebbe maggiormente concentrare l'attività del proprio personale sulla fornitura di servizi effettivi alle imprese e alla cittadinanza;
- un innalzamento della produttività generale del sistema economico, a sua volta derivato dall'interagire dei maggiori investimenti delle imprese e dei guadagni di efficienza della PA.

In termini di modellistica economica, simulare questi effetti richiede di ipotizzare una progressione temporale degli impulsi ricevuti dal sistema economico, agendo contestualmente sulle componenti della domanda e dell'offerta dello schema analitico di riferimento. Tutto ciò implica che la simulazione debba essere condotta in modo da poter misurare, oltre all'impulso immediato di natura ciclica, l'effetto complessivo permanente e di lungo periodo che si determina una volta che i tre distinti canali di trasmissione siano stati attivati.

L'esercizio di cui si presentano di seguito i risultati, condotto col modello econometrico del CER, è dunque articolato in tre successivi *step*, con effetti che si cumulano nel passaggio da una singola simulazione all'altra. I passaggi prevedono:

- a. un'iniziale redistribuzione ad investimenti produttivi delle risorse liberate dalla riduzione degli oneri amministrativi;
- b. una successivo abbassamento del costo generale dei servizi forniti dalla PA, reso possibile dai guadagni di efficienza realizzati;
- c. un aumento finale della Produttività Totale dei Fattori (TFP), che dà misura dei guadagni di competitività di lungo periodo realizzabili in virtù della semplificazione della vita delle imprese.

La dimensione dell'impulso iniziale imputato nel modello CER è costituita dagli 8,5 miliardi di euro indicati dal Dipartimento della Funzione Pubblica come "risparmi potenzialmente conseguibili" (vedi tavola 1) . Per quanto riguarda la scansione temporale degli impulsi, si sono ipotizzati i seguenti ritardi, definiti in base alle verifiche condotte su precedenti programmi di riforma simulati attraverso il modello CER:

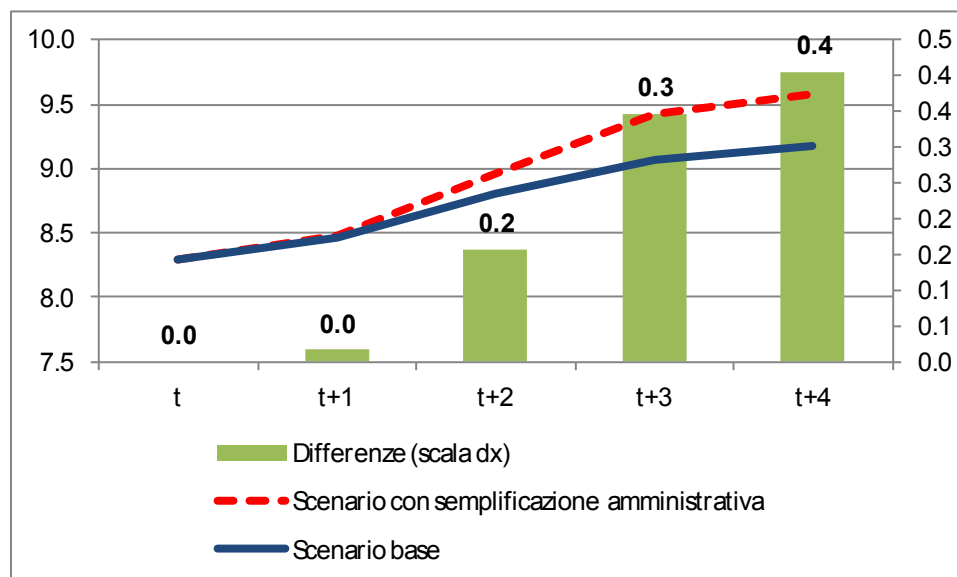
-
-
- un anno di ritardo per attivare le scelte di investimento addizionale delle imprese;
 - due anni di ritardo per poter realizzare i guadagni di efficienza della PA;
 - tre anni di ritardo prima di potere realizzare l'aumento della TFP.

Come scenario di riferimento è stato adottato il quadro programmatico proposto dal Governo nella Nota di aggiornamento dello scorso settembre, all'interno del quale sono già scontati gli effetti del DDL Stabilità 2016. Impostata in questo modo, la simulazione illustra quindi quali impulsi aggiuntivi potrebbero essere indotti sul quadro programmatico ufficiale dalla piena realizzazione di un programma di semplificazione amministrativa.

2.2 I risultati della simulazione

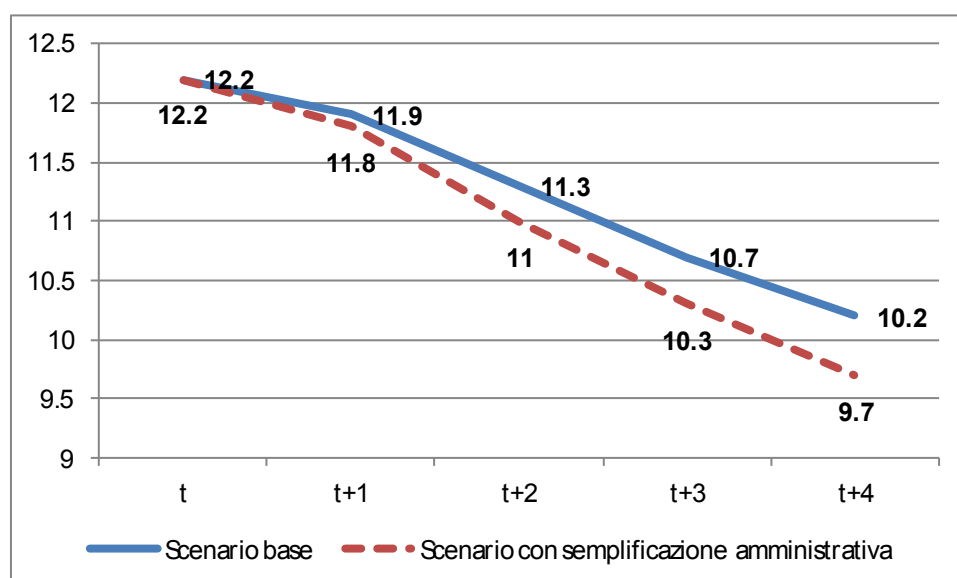
Un programma che, come abbiamo detto, avrebbe come effetto immediato la liberazione di risorse economiche all'interno dei bilanci delle imprese. A parità di altri costi, ciò si tradurrebbe in un miglioramento dei margini di profitto e, con un ritardo di un anno, in un rafforzamento del ciclo degli investimenti. I risultati del modello CER indicano che nell'arco di quattro anni il saggio di accumulazione, ossia il rapporto fra investimenti e Pil, aumenterebbe di 1,3 punti, salendo, nella componente in macchinari e attrezzature, dall'8,3 al 9,6 per cento, con un impulso aggiuntivo di 0,4 punti rispetto alla simulazione di base (grafico 10). Si noti che l'accelerazione degli investimenti è dovuta non solo all'iniziale aumento dei margini, ma anche al miglioramento di efficienza della PA, al quale corrisponde il passaggio a un ambiente più favorevole all'attività di impresa. Inoltre, dal momento che le imprese sperimentano un alleggerimento dei costi fissi amministrativi e dunque un generalizzato miglioramento dei propri bilanci, si determinano effetti positivi di entità analoga sull'occupazione. In queste condizioni, infatti, l'incremento degli investimenti ha natura interamente espansiva, non alterando il rapporto di equilibrio fra capitale e lavoro. Ne consegue una più rapida discesa del tasso di disoccupazione rispetto allo scenario base: a fine periodo, il livello risulterebbe pari al 9,7 per cento, mezzo punto in meno che nello scenario base (grafico 11).

Grafico 10. Rapporto investimenti /Pil (componente in macchinari e attrezzature, valori a prezzi costanti)



Fonte: modello econometrico CER

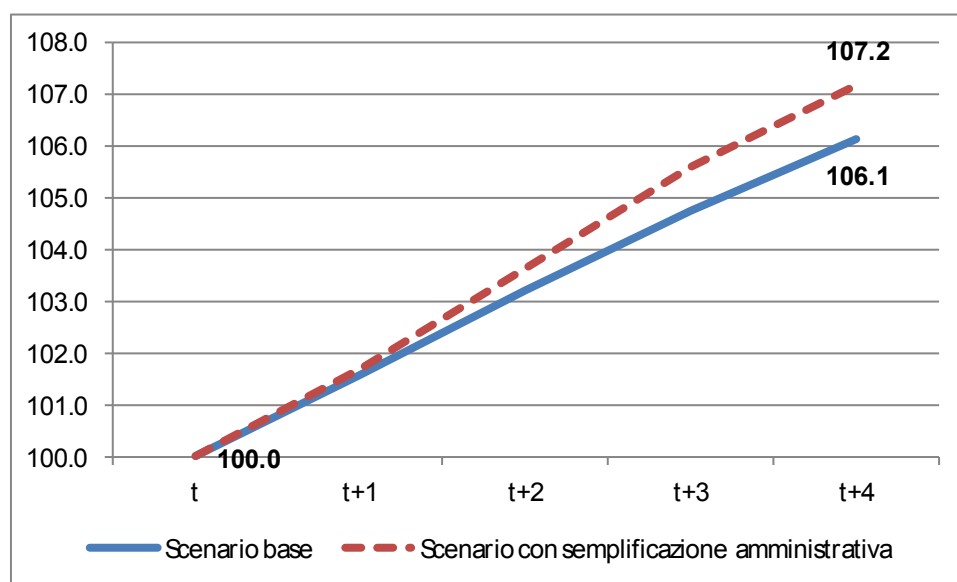
Grafico 11. Tasso di disoccupazione



Fonte: modello econometrico CER

Il contestuale aumento del capitale e del lavoro determina, di per sé, un innalzamento del potenziale produttivo del paese, che per definizione è dato dalla quantità dei fattori impiegati. A questo effetto di base si aggiungono gli impulsi associati alla maggiore produttività di sistema che nella simulazione, come si è detto, comincia a manifestarsi con tre periodi di ritardo. Questo effetto, pur essendo l'ultimo a manifestarsi nel tempo, è anche il più importante, poiché garantisce che gli impulsi iniziali vengano incorporati in via permanente nel sistema economico. L'aumento della produttività si spiega con il fatto che sia l'accelerazione degli investimenti, sia i guadagni di efficienza della PA, favoriscono un miglior posizionamento competitivo del sistema imprenditoriale, che accresce in tal modo la sua capacità di fornire i mercati interno ed estero. Questo effetto competitività permette al sistema di spostarsi su un equilibrio più alto dove, a parità di fattori impiegati, si registrano livelli di produzione più elevati. Di tutto ciò si dà rappresentazione nel grafico 12, che illustra i guadagni di prodotto conseguibili a fine periodo attraverso il programma di riduzione degli oneri burocratici. La differenza raggiunge il punto percentuale, a cui corrisponde un incremento aggiuntivo di prodotto di circa 16 miliardi di euro, nella misurazione a prezzi costanti. Rispetto all'impulso iniziale di 8,5 miliardi siamo dunque di fronte a un moltiplicatore di impatto elevato, con valore quasi pari a 2, che si giustifica con gli effetti di produttività totale dei fattori che abbiamo prima descritto. Da questo punto di vista, il processo di semplificazione amministrativa si conferma particolarmente virtuoso per le dinamiche di crescita dell'economia italiana.

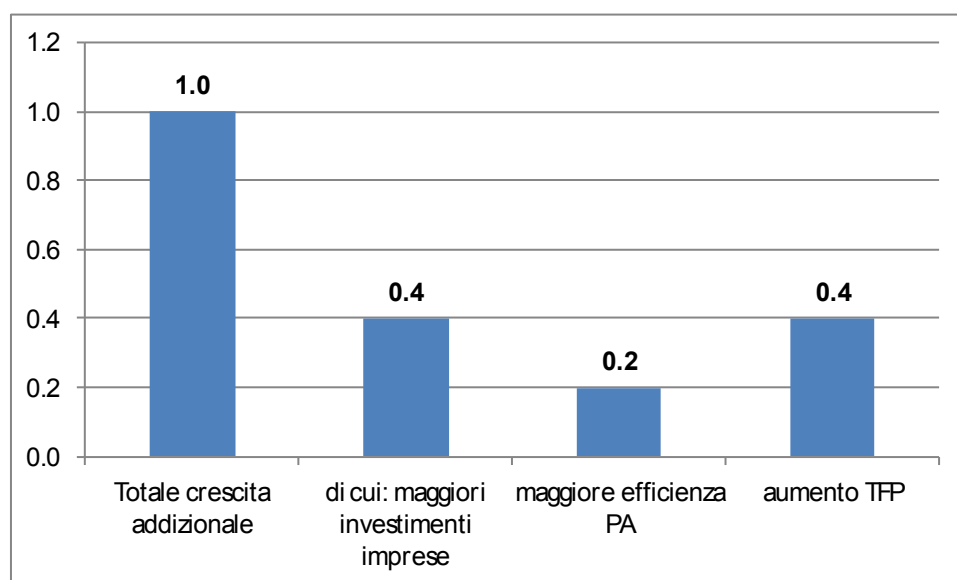
Grafico 12. Tasso di crescita cumulato del Pil (indice, t=100)



Fonte: modello econometrico CER

Come ultima informazione, è utile distinguere più puntualmente gli effetti quantitativi associabili ai singoli canali di trasmissione identificati all'interno della simulazione. Il grafico 13 riporta questa informazione. Secondo le risultanze del modello CER, il punto aggiuntivo di crescita indotto dalla riduzione degli oneri amministrativi è attribuibile per 0,4 punti all'accelerazione degli investimenti delle imprese, per 2 decimi di punto al guadagno di efficienza della PA e per altri 4 decimi all'innalzamento della produttività totale di sistema. Quest'ultimo effetto ha natura strutturale ed è per questo destinato a rimanere nel lungo periodo, riassorbendo al suo interno anche gli effetti legati alla maggiore efficienza della PA. Ciò garantisce la permanenza nel tempo dell'impulso associato ai minori oneri amministrativi, con un valore del moltiplicatore di equilibrio (0,8) pienamente compatibile con le indicazioni della letteratura.

Grafico 13. Attribuzione della maggiore crescita per singolo canale di trasmissione (punti percentuali)



Fonte: modello econometrico CER



R.ETE.
IMPRESE ITALIA

Corso Vittorio Emanuele II 284 - 00186 Roma
tel. 06 98378014 - fax 06 68806761
www.reteimpreseitalia.it



CASARTIGIANI



Confederazione Nazionale
dell'Artigianato e della Piccola
e Media Impresa

Confartigianato
Imprese



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

